

University of Groningen

De naturalisatieceremonie

Winter, H.B.; van Hattum, W.F.

Published in:
Migrantenrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. B., & van Hattum, W. F. (2007). De naturalisatieceremonie: een nieuwe ongeschreven inburgeringsplicht? *Migrantenrecht*, 8, 292-293.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De naturalisatieceremonie: een nieuwe ongeschreven inburgeringsplicht?

Per 1 oktober 2006 is het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVVN) gewijzigd.¹ De nieuwe regeling bevat onder meer een nieuw artikel 60b. Deze bepaling regelt dat een besluit tot verlening van het Nederlanderschap (naturalisatiebesluit) in werking treedt “door de uitreiking aan de in het besluit genoemde persoon van het hem betreffende uittreksel van dat besluit”. Het naturalisatiebesluit werkt na uitreiking terug tot de dag van de dagtekening. Volgens het tweede lid van artikel 60b roept de autoriteit van de woonplaats van de betrokken persoon deze binnen zes weken na dagtekening van het besluit en tijdig voor de uitreiking op te verschijnen. Indien er sprake is van ‘zwaarwegende redenen’ om niet te kunnen verschijnen (waaronder ‘in ieder geval’ worden gerekend fysieke of psychische onmogelijkheid te verschijnen), kan iemand worden gemachtigd het uittreksel in ontvangst te nemen (art. 60b lid 6). Verschijnt de betrokkene niet, dan wordt hij opnieuw opgeroepen. Zo nodig wordt de oproeping eenmaal bij aangetekende brief herhaald (art. 60b lid 7). Het besluit tot verlening van het Nederlanderschap vervalt indien het uittreksel van het besluit niet binnen een jaar na dagtekening bekend is gemaakt (art. 60b lid 8), dat wil zeggen ‘niet uitgereikt conform de voorgaande bepalingen’. Het Nederlanderschap wordt dan niet verkregen.

Volgens artikel 3:40 Algemene wet bestuursrecht (Awb) treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt. Artikel 3:41 regelt de manier waarop beschikkingen, zoals een naturalisatiebesluit, bekend dienen te worden gemaakt: door toezending of uitreiking. Dat in artikel 60b, eerste lid van het BVVN is geregeld dat het naturalisatiebesluit in werking treedt door uitreiking van een uittreksel van het besluit, is dan ook te zien als een uitwerking van de keuzemogelijkheid die artikel 3:41 Awb biedt. Deze wijze van bekendmaken, van een zo belangrijk besluit, ligt wel voor de hand. Rechtsfilosoof Afshin Ellian wees al eens op de in zijn ogen vreemde manier waarop hij werd geïnformeerd over zijn naturalisatie tot Nederlander: via de brievenbus.

Artikel 60b is echter niet bekend geworden als ‘de uitreikingsprocedure’ maar als ‘de naturalisatieceremonie’. “Deze ceremonie dient cachet te geven aan de bijzondere band die door de naturalisatie tot stand komt tussen het Koninkrijk en de nieuwe staatsburger en zal een bevestiging zijn van het feit dat de nieuwe staatsburger met zijn naturalisatie alle rechten en plichten verwerft en aanvaardt die aan het Nederlanderschap verbonden zijn”, aldus de nota van toelichting bij het Besluit.² Volgens artikel 5, tweede lid van de Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap (RVVN) wordt de bijeenkomst waarin de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap op ceremoniële wijze wordt gevierd, ten minste op 24 augustus gehouden.³ De burgemeester nodigt de betrokkenen

¹ Stb. 2006, 250; inwerkingtredings KB, Stb. 2006, 323.

² Nota van toelichting bij het Besluit van 19 mei 2006 tot wijziging van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap, Stb. 2005, 250, p. 7.

³ De keuze voor 24 augustus is ingegeven door de wens om op die wijze de herinnering levend te houden aan de inwerkingtreding van de eerste Nederlandse grondwet in 1815 (Toelichting op de wijziging Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap d.d. 19 september 2005, Stcrt 12 oktober 2005, nr 198 / pag.10). De herinnering aan dit feit roept echter tevens herinneringen op aan het ondemocratische gehalte van de toen gevolgde procedure. Daarom is volgens rechtshistoricus Arthur Elias (NRC 28 augustus 2006) de datum volstrekt verkeerd gekozen.

uit. Zonodig kunnen burgemeesters van naburige gemeenten besluiten tot het organiseren van een gemeenschappelijke bijeenkomst.

De ceremonie moet volgens de toelichting op het RVVN ‘enige allure’ hebben en zo zijn ingericht dat de nieuwkomer de bijeenkomst als ‘een positief welkom’ ervaart.⁴ De bijeenkomst zou voorts zowel een formeel als een informeel karakter moeten hebben.⁵ De invulling en de uitvoering hiervan wordt aan de gemeenten overgelaten.⁶ Als voorbeeld van de invulling van het formele deel noemt de minister “dat een boekje wordt uitgereikt waarin wordt ingegaan op het Nederlandse staatsbestel en de rechten en plichten van de burgers”. Als voorbeeld van het informele deel wordt gewezen op de mogelijkheid van ‘een drankje’. Op die manier “kunnen de nieuwe Nederlanders kennis maken met elkaar”.⁷

De nieuwe bepaling in het BVVN – een algemene maatregel van bestuur – is gebaseerd op artikel 23 van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Volgens dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld ter uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het gaat in de ogen van de regering dus om techniek, de techniek van eerdergenoemd artikel 3:41 Awb. Hier wordt volgens de regering iets geregeld wat de uitvoering betreft, hetgeen op zichzelf geen nieuwe verplichtingen ter verkrijging van het Nederlanderschap in het leven roept. Maar is dat juist? Wij menen dat dit niet het geval is. De regeling roept wel degelijk een nieuwe verplichting tot verkrijging van het Nederlanderschap in het leven en die is niet deugdelijk geregeld. Bovendien kan betwijfeld worden of we nou echt op zo’n verplichte ceremonie zitten te wachten.

Het verplichte bijwonen van een naturalisatieprocedure is ons inziens een nieuwe inburgeringsplicht omdat de burger verplicht wordt om op een niet door hem gekozen dag in een niet door hem gekozen omgeving en met niet door hem gekozen anderen nog eens extra Nederlandse cultuur en staatsbestel ‘op te snuiven’. Wat is immers anders de bedoeling van die ceremonie waarbij onder meer een boekje over ons staatsbestel wordt uitgereikt, eventueel het volkslied ten gehore wordt gebracht en de vlag wordt gehesen? Het lijkt bovendien een soort collectieve herhalingsoefening, want volgens de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt iemand pas Nederlander als de persoon kennis heeft van Nederlandse staatsinrichting en maatschappij. Daarop wordt de nieuwkomer voordat het besluit wordt genomen zelfs getoetst (art. 8-1d RWN). In de woorden van het ministerie van Justitie: “Nederlander worden en een burger worden van deze democratische rechtsorde is een gebeurtenis waarop nieuwe Nederlanders trots kunnen zijn”.⁸ Afgezien van de vraag of die trots kan of moet worden afgedwongen, mag de eis niet worden gesteld dat men zich onderwerpt aan een oefening daartoe. Dit is namelijk een inhoudelijk vereiste en inhoudelijke eisen mogen alleen in de wet zelf worden geregeld,

⁴ Toelichting Wijziging Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap 13 maart 2003, Stcrt 29 augustus 2006, nr 167, p. 8.

⁵ Website ministerie van Justitie, <http://www.justitie.nl/>, zie ‘onderwerpen’, ‘naturalisatieceremonie’.

⁶ Toelichting Wijziging Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap d.d. 13 maart 2003, Stcrt 29 augustus 2006, nr 167, p. 8.

⁷ Website ministerie van Justitie.

⁸ Website ministerie van Justitie.

die kunnen niet bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Overigens zullen vele nieuwkomers, bijvoorbeeld vluchtelingen, een dubbelzinnig gevoel hebben bij hun nieuw verworven nationaliteit. Zij zouden liever in hun eigen land zijn gebleven.

Wanneer we kijken naar de structuur van de Rijkswet op het Nederlanderschap, dan zien we dat hoofdstuk 4 de inhoudelijke voorwaarden voor verkrijging van het Nederlanderschap stelt en dat in hoofdstuk 5 de gevallen worden opgesomd waarin de verkrijging van het Nederlanderschap weer wordt verloren. Dit moet worden gezien als een uitputtende regeling omtrent verkrijging en verlies van het Nederlanderschap. Daar kunnen dus bij lagere regelgeving geen nadere inhoudelijke eisen aan worden toegevoegd. In dit verband roepen we in herinnering de overweging van de Hoge Raad inzake het (niet) verkrijgen van het Nederlanderschap door opgave van een valse identiteit: “Uit het systeem en de strekking van de wet volgt derhalve dat ook in dat geval (namelijk van onjuiste inlichtingen omtrent de eigen identiteit, wvh/hbw) een naturalisatiebesluit (...) rechtsgevolg heeft, zolang het niet met toepassing van art. 14 lid 1 is ingetrokken.”⁹ Het beroep dat de Staat in dit verband doet op de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 kan niet tot een andere conclusie leiden. Deze door het ministerie van Justitie opgestelde Handleiding heeft geen bijzondere betekenis voor de uitleg van de wet.” Nu is het BVVN geen handleiding, maar zij heeft zeker ook niet de status van wet. Zij geeft slechts uitvoering aan de slotbepaling van artikel 23 RWN en mag dus slechts uitvoeringsbepalingen bevatten.

Indien de Minister aan de uitreiking een inhoudelijke invulling wil geven, dan kan dat bij wet worden geregeld. Een voorstel van die strekking heeft de minister inmiddels ook bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁰ Het voorstel is om aan artikel 8 lid 1 RWN de bepaling toe te voegen dat de verzoeker “verklaart bereid te zijn bij verkrijging van het Nederlanderschap een verklaring van verbondenheid af te leggen”. Het besluit wordt vervolgens niet bekend gemaakt dan nadat de verklaring daadwerkelijk is afgelegd (art. 8 lid 1e). Zolang de betreffende verklaring, waarvan de inhoud bij Algemene Maatregel van Rijksbesluit wordt vastgesteld, blijft binnen de grenzen van de wet en ook geen extra verplichtingen bevat, is deze nieuwe eis op juridisch juiste wijze geregeld. Deze nieuwe wettelijke regeling bevat echter nog steeds geen voldoende basis voor een verplichte ceremonie. Het afleggen van een verklaring hoeft immers niet met een ceremonie gepaard te gaan. De vraag is dan ook of die verplichte bijwoning van een ceremonie alsnog bij wet geregeld zou moeten worden of dat we daar maar beter van af kunnen zien. Hoe wenselijk is zo’n regeling?

Paul Scheffer schreef hierover dat ingezetenen nooit iets van nieuwkomers mogen vragen wat ze zelf niet bereid zijn om op te brengen.¹¹ Wij denken dat niet veel mensen dat met hem oneens zullen zijn. Laten we de verplichte bijwoning van de naturalisatieceremonie in dat licht bekijken. De hiervoor beschreven regeling komt erop neer dat aspirant-Nederlanders verplicht worden om tijdens de ceremonie het uittreksel van het naturalisatiebesluit in ontvangst te nemen. Van de verplichting kan slechts ‘in bijzondere

⁹ HR 30 juni 2006, LJN AV0054

¹⁰ TK 2005/06, 30 584 (R 1811), nrs. 1-2.

¹¹ Paul Scheffer, ‘Een ingetogen welkom’, NRC 23 augustus 2006.

omstandigheden', 'om zwaarwegende redenen' worden afgeweken. De nieuwe Nederlander zal dus niet snel aan bijwoning van deze bijeenkomst kunnen ontsnappen. Het moeten opnemen van een vrije dag om de bijeenkomst te kunnen bijwonen, zal geen omstandigheid zijn die zwaarwegend genoeg is. Voorts worden de nieuwkomers verplicht in een bijeenkomst met anderen te luisteren en te kijken naar wat Nederlandse overheidsfunctionarissen te zeggen hebben. Sterker uitgedrukt – en gechargeerd – worden zij gedurende de duur van de ceremonie van hun vrijheid beroofd. Mogen wij een dergelijk offer van de nieuwe Nederlanders vragen? Nee. Dit schiet zijn doel voorbij. Iemand uitnodigen voor een feestje mag, maar hem daartoe verplichten is onredelijk en in strijd met zijn individuele keuzevrijheid, zelfs zijn fysieke vrijheid. Trots op het Nederlanderschap mag de nieuwkomer gerust zijn, maar dat is een individuele kwestie. Dat geldt ook voor de trots op het behaalde resultaat, op eigen volharding in een lange en onzekere procedure.

De naturalisatieceremonie zoals de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie die uitlegt, gaat wat ons betreft dus een stap te ver. De verplichting om naar het gemeentehuis te komen om het naturalisatiebesluit uitgereikt te krijgen als een procedurele eis, is akkoord. Ook de aflegging van een verklaring van verbondenheid kan als inhoudelijke voorwaarde – bij wet – verplicht worden gesteld. Voor de verplichting om dat te doen binnen het kader van een door de gemeente georganiseerde ceremonie, op een door de burgemeester vastgestelde datum en tijdstip, in aanwezigheid van andere nieuwe Nederlanders, ontbreekt de wettelijke grondslag. Alleen daarom al mag de verplichting ons inziens niet worden gesteld. Moet het verplicht bijwonen van een ceremonie dan in de wet worden geregeld? Van menen van niet. Willen wij Nederlanders verplicht worden aan een dergelijk feest deel te nemen, het Scheffer-criterium? Het antwoord is nee.

Omdat er ook goede kanten zitten aan een feestelijke bijeenkomst op het gemeentehuis en wij de ceremonie als zodanig niet afwijzen, maar slechts het verplichte karakter daarvan, stellen wij voor om de nieuwe Nederlander – naar goed Hollands gebruik – vrij te laten om te kiezen of hij de feestelijke ceremonie bij wil wonen. Geef hem de mogelijkheid om zijn keuze straks aan te kruisen op de 'verklaring van verbondenheid', die hij dan individueel aflegt op het gemeentehuis. De ceremonie volgt later. Dat "de verkrijging van het Nederlanderschap niet ongemerkt voorbij mag gaan" kunnen wij met de Minister eens zijn, maar laat de nieuwkomer zelf bepalen of en hoe hij dat moment markeert. Een voordeel van deze aanpak is dat de stemming tijdens de bijeenkomst niet zal worden gedrukt door degenen die zich er niet zo bij thuis voelen.

Inmiddels zijn de eerste naturalisatieceremonies gehouden. Deze vonden nog plaats op vrijwillige basis. De belangstelling van de nieuwe Nederlanders voor deze ceremonies bleek flink tegen te vallen. In de Gelderse gemeente Tiel kwamen bijvoorbeeld slechts vier van de zestig genodigden opdagen. Van de 26 nieuwe IJsselsteiners kwam er één. En in de Grote Kerk in Den Haag waren in aanwezigheid van de Koningin slechts 225 van de 900 uitgenodigde genaturaliseerde Nederlanders aanwezig. Kennelijk is de behoefte aan deze bijeenkomsten niet zo groot en zitten de nieuwe Nederlanders niet te wachten op een nieuwe plicht.

Onze conclusie is dus dat de naturalisatieceremonie een wettelijke grondslag ontbeert en die ook niet zou moeten krijgen. Dat betekent dat de burgemeester de aspirant-Nederlander het uittreksel van het naturalisatiebesluit ook individueel op het gemeentehuis kan uitreiken, los van een apart te organiseren ceremonie. Sterker nog, als de vreemdeling daar op staat, zal de burgemeester dat volgens ons zelfs moeten doen.

Wiene van Hattum en Heinrich Winter zijn verbonden aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.